

## Kurzinformation

### Die Einigung des Europäischen Rates auf den MFR 2021 bis 2027 und ein europäisches Wiederaufbauprogramm vom 21. Juli 2020

#### I. Die Einigung des Europäischen Rates vom 21. Juli 2020 im Überblick

Nach mehrtägigen intensiven Diskussionen des Europäischen Rates (ER) konnte am 21. Juli 2020 eine [Einigung der Staats- und Regierungschefs](#) für den nächsten regulären Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027 und das temporäre Wiederaufbauprogramm *Next Generation EU* (NGEU) erzielt werden.

Die Einigung sieht für den MFR 2021 bis 2027 ein **Volumen von 1.074 Mrd. EUR** in konstanten Preisen (2018) und Mitteln für Verpflichtungen vor. Im Vergleich zum Vorschlag von ER-Präsident Michel im Vorfeld des Gipfels blieb das Gesamtvolumen unverändert. Es gab jedoch kleinere Verschiebungen zwischen den Rubriken (siehe Tabelle 1).

**Tabelle 1:** Vergleich der Vorschläge für den MFR 2021 bis 2027

Rubrik	KOM Mai 2020	Diff.	ER-Präsident Michel Juli 2020	Diff.	Einigung Europäi- scher Rat 21. Juli 2020
<b>1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales</b>	<b>140 656</b>	↘ 9 356	<b>131 300</b>	↗ 1 481	<b>132 781</b>
<b>2. Zusammenhalt, Resilienz und Werte</b>	<b>374 460</b>	↗ 6 040	<b>380 500</b>	↘ 2 732	<b>377 768</b>
<i>davon: wirtschaftli- cher, sozialer und ter- ritorialer Zusammen- halt</i>	<i>323 181</i>	<i>↗ 419</i>	<i>323 600</i>	<i>↗ 6 725</i>	<i>330 325</i>
<b>3. Natürliche Ressourcen und Umwelt</b>	<b>357 032</b>	↘ 1 432	<b>355 600</b>	↗ 774	<b>356 374</b>

**Stand: 24. Juli 2020**

Bearbeiter: Regierungsrat Clemens Zick; Regierungsdirektor Dr. Hannes Rathke

Referatsleiter: Ministerialrat Jan Schlichting, Telefon: 32961, vorzimmer.pe2@bundestag.de

Die Kurzinformation gibt nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegt sie in der fachlichen Verantwortung des Verfassers sowie der Referatsleitung. Sie ist dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Diese Kurzinformation dient lediglich der bundestagsinternen Unterrichtung, von einer Weiterleitung an externe Stellen ist abzusehen.



<i>davon: marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen</i>	258 247	↘ 47	258 200	↗ 394	258 594
<b>4. Migration und Grenzmanagement</b>	31 122	↘ 9 232	21 890	↗ 781	22 671
<b>5. Resilienz, Sicherheit und Verteidigung</b>	19 423	↘ 5 853	13 570	↘ 385	13 185
<b>6. Nachbarschaft und die Welt</b>	102 705	↘ 4 305	98 400	↗ 19	98 419
<b>7. Europäische öffentliche Verwaltung</b>	74 602	↘ 1 500	73 102	→ 0	73 102
<b>Gesamt</b>	<b>1 100 000</b>	<b>↘ 25 700</b>	<b>1 074 300</b>	<b>→ 0</b>	<b>1 074 300</b>

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen PE 2; Angaben in Mio. EUR, Mittel für Verpfl., konstante Preise 2018

Für den MFR 2021 bis 2027 sieht die Einigung zudem deutlich erhöhte (mit Ausnahme des deutschen Rabatts, der im Vergleich zum Michel-Vorschlag unverändert blieb) **Pauschal-Rabatte für fünf Mitgliedstaaten** vor. So sollen die jährlichen BNE-Eigenmittel für Dänemark um 377 Mio. EUR, für Deutschland um 3 671 Mio. EUR, für die Niederlande um 1 921 Mio. EUR, für Österreich um 565 Mio. EUR und für Schweden um 1 069 Mio. EUR reduziert werden.

Das **temporäre Wiederaufbauprogramm Next Generation EU** (NGEU) wurde von den Staats- und Regierungschefs unverändert bei einem Gesamtvolumen von **750 Mrd. EUR** belassen und die grundsätzliche Mechanik (Finanzierung über europäische Anleihen, Laufzeit bis maximal 2058, temporäre Erhöhung der Eigenmittelobergrenze um 0,6 Prozentpunkte etc.) akzeptiert. Erste Rückzahlungen sollen jedoch bereits noch während der Laufzeit des kommenden MFR beginnen. Die **Zuteilung der Mittel auf einzelne Programme** (siehe Tabelle 2) sowie die **Verteilung auf Zuweisungen und Darlehen** wurden im Vergleich zum KOM-Vorschlag und dem Vorschlag von ER-Präsident Michel jedoch **erheblich verändert**.

Das Kernelement von NGEU stellt die **Aufbau- und Resilienzfazilität** dar. Ihr Volumen wurde von 560 Mrd. EUR auf **672,5 Mrd. EUR** deutlich erhöht. Um das Gesamtvolumen konstant zu halten, wurden die temporären Aufstockungen weiterer Programme im Vergleich zum KOM- und Michel-Vorschlag zum Teil erheblich abgesenkt: u. a. Horizont Europa (-8,5 Mrd. EUR), InvestEU (-24,7 Mrd. EUR), Solvenzinstrument komplett entfallen, *Just Transition Fund* (-20 Mrd. EUR) sowie das Nachbarschaftsinstrument NDICI (-15,5 Mrd. EUR).

Die **Verteilung der Mittel innerhalb der Aufbau- und Resilienzfazilität** wurde zugunsten von Darlehen verschoben. Von den 672,5 Mrd. EUR sollen 360 Mrd. EUR als Darlehen (+110 Mrd. EUR) und 312,5 Mrd. EUR (+2,5 Mrd. EUR) als Zuschüsse ausgereicht werden. Für NGEU insgesamt beträgt das Verhältnis von Darlehen zu Zuschüssen nun 360 Mrd. Darlehen zu 390 Mrd. EUR Zuschüsse (zuvor: 250 Mrd. EUR Darlehen, 500 Mrd. EUR Zuschüsse).

Für die Vergabe der Mittel aus der Aufbau- und Resilienzfazilität erstellen die Mitgliedstaaten **nationale Aufbau- und Resilienzpläne**, in denen die Reform- und Investitionsagenda für die Jahre 2021 bis 2023 dargelegt wird. Diese Pläne werden von der KOM innerhalb von zwei Monaten nach Vorlage bewertet (u. a. Übereinstimmung mit länderspezifischen Empfehlungen,



Stärkung des Wachstumspotentials). Die Bewertung der KOM muss vom **Rat mit qualifizierter Mehrheit** möglichst innerhalb von vier Wochen gebilligt werden.

**Tabelle 2:** Temporäre Ausweitung des MFR durch *Next Generation EU 2021-2024*

Rubrik	Next Generation EU 2021-2024 KOM und Michel Mai/Juli 2020	Diff.	Next Generation EU 2021-2024 Einigung ER 21. Juli 2020
<b>1. Binnenmarkt, Innovation und Digitales</b>	<b>69 800</b>	<b>↘ 59 200</b>	<b>10 600</b>
<i>Horizont Europa</i>	<i>13 500</i>	<i>↘ 8 500</i>	<i>5 000</i>
<i>InvestEU</i>	<i>30 300</i>	<i>↘ 24 700</i>	<i>5 600</i>
<i>Solvenzinstrument</i>	<i>26 000</i>	<i>↘ 26 000</i>	<i>0</i>
<b>2. Zusammenhalt und Werte</b>	<b>610 000</b>	<b>↗ 110 000</b>	<b>720 000</b>
<i>REACT-EU</i>	<i>50 000</i>	<i>↘ 2 500</i>	<i>47 500</i>
<b>Aufbau- und Resilienzfazilität</b>	<b>560 000</b>	<b>↗ 112 500</b>	<b>672 500</b>
<i>davon Darlehen</i>	<i>250 000</i>	<i>↗ 110 000</i>	<i>360 000</i>
<i>davon Finanzhilfen</i>	<i>310 000</i>	<i>↗ 2 500</i>	<i>312 500</i>
<b>3. Natürliche Ressourcen und Umwelt</b>	<b>45 000</b>	<b>↘ 27 500</b>	<b>17 500</b>
<i>Ländliche Entwicklung</i>	<i>15 000</i>	<i>↘ 7 500</i>	<i>7 500</i>
<i>Just Transition Fund</i>	<i>30 000</i>	<i>↘ 20 000</i>	<i>10 000</i>
<b>4. Migration und Grenzmanagement</b>	<b>0</b>	<b>→ 0</b>	<b>0</b>
<b>5. Resilienz, Sicherheit und Verteidigung</b>	<b>9 700</b>	<b>↘ 7 800</b>	<b>1 900</b>
<i>rescEU</i>	<i>2 000</i>	<i>↘ 100</i>	<i>1 900</i>
<i>EU4Health</i>	<i>7 700</i>	<i>↘ 7 700</i>	<i>0</i>
<b>6. Nachbarschaft und die Welt</b>	<b>15 500</b>	<b>↘ 15 500</b>	<b>0</b>
<i>Instrument für Nachbarschaft, Entwicklung und internationale Zusammenarbeit (NDICI)</i>	<i>15 500</i>	<i>↘ 15 500</i>	<i>0</i>
<b>7. Europäische öffentliche Verwaltung</b>	<b>0</b>	<b>→ 0</b>	<b>0</b>
<b>Gesamt</b>	<b>750 000</b>	<b>→ 0</b>	<b>750 000</b>

Quelle: Eigene Darstellung und Berechnungen PE 2; Angaben in Mio. EUR, Mittel für Verpfl., konstante Preise 2018



Insgesamt sieht die Einigung ein **Klimaziel von 30 % der Ausgaben** aus dem regulären MFR 2021 bis 2027 sowie NGEU vor. Eine Überbrückungslösung über einen erweiterten laufenden MFR 2014 bis 2020 - wie von der KOM vorgeschlagen - soll es nicht geben.

Die Einigung sieht die **Einführung neuer Eigenmittel** vor. Bereits zum 1. Januar 2021 soll eine neue Eigenmittelquelle auf Basis nicht recycelter Kunststoff-Verpackungsabfälle eingeführt werden. Die Staats- und Regierungschefs fordern die KOM auf, im ersten Halbjahr 2021 Vorschläge für ein CO<sup>2</sup>-Grenzausgleichssystem und für eine Digitalabgabe vorzulegen, damit diese spätestens zum 1. Januar 2023 eingeführt werden können. Ein überarbeiteter Vorschlag für das europäische Emissionshandelssystem (Ausweitung auf Luft- und Seeverkehr) sowie Vorschläge für weitere neue Eigenmittel (u. a. Finanztransaktionssteuer) sollen von der KOM während der Laufzeit des MFR vorgelegt werden. Vorgesehen ist, die Einnahmen aus den neuen Eigenmittelquellen sollen für die vorzeitige Rückzahlung der Anleihen für NGEU zu verwenden.

**Außerhalb der Obergrenzen des MFR** wurden neben den bestehenden Instrumenten (Solidaritäts- und Soforthilfereserve, Europäischer Fonds für die Anpassung an die Globalisierung und Flexibilitätsinstrument) eine neue **Reserve für die Anpassung an den Brexit** mit insgesamt 5 Mrd. EUR eingestellt.

Zur umstrittenen **Mittelbindung an Rechtsstaatlichkeitskriterien** sieht der Kompromiss die allgemein gehaltene Formulierung vor, dass die finanziellen Interessen der Union im Einklang mit den unionsvertraglich verankerten Grundsätzen und Werten der Union geschützt und eine Konditionalitätsregelung eingeführt werden soll. Die KOM soll im Falle von nicht näher präzierten Verstößen Maßnahmen vorschlagen. Diese sind vom Rat mit qualifizierter Mehrheit anzunehmen, und der ER soll sich erneut „rasch mit der Angelegenheit befassen“.

## II. Beteiligungsrechte des Bundestages und des Europäischen Parlaments

### 1. Europäisches Parlament

Der Rat wird ersucht, **Verhandlungen mit dem EP aufzunehmen**, um sicherzustellen, dass die Arbeiten an allen Rechtsakten im Einklang mit der jeweiligen Rechtsgrundlage äußerst vorrangig abgeschlossen werden. Die Verabschiedung der Maßnahmen auf europäischer Ebene stützt sich auf verschiedene Rechtsgrundlagen mit unterschiedlichen Zustimmungserfordernissen:

- Die **Verordnung über den MFR 2021 bis 2027** wird vom Rat nach **Zustimmung des EP** beschlossen, die mit der Mehrheit seiner Mitglieder erteilt wird (Art. 312 Abs. 1 AEUV).
- Die Änderung des **Eigenmittelbeschlusses** erfordert einen **einstimmigen Beschluss des Rates nach Anhörung des EP** (Art. 311 Abs. 3 S. 1 AEUV). Der Beschluss tritt erst in Kraft, nachdem ihm alle Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.
- Die KOM stützt den Vorschlag für das Wiederaufbauinstrument auf Art. 122 AEUV, mit dem die Mittelverwendung von NGEU gesteuert werden soll. Für die Annahme der **Verordnung** über ein Wiederaufbauinstrument ist eine **qualifizierte Mehrheit im Rat** erforderlich. Das EP wird lediglich unterrichtet.
- Der Großteil der Mittel aus NGEU soll in eine neue **Aufbau- und Resilienzfazilität** fließen, die auf Art. 175 Abs. 3 AEUV gestützt wird und demnach von Rat und EP gemeinsam zu verabschieden ist.



Abzuwarten bleibt, ob das EP nicht jenseits der formellen Zuständigkeiten eine qualifizierte Mitwirkung an allen Teilen des Gesamtpakets anstreben wird, auch wenn dessen Beteiligung an dem Vorschlag zur Einführung des Wiederaufbauinstruments nach Art. 122 AEUV nicht vorgesehen ist.

Das EP hat am 23. Juli 2020 eine [Entschließung zu den Schlussfolgerungen des ER](#) angenommen. Für einen reibungslosen Start der neuen Programme ab dem 1. Januar 2021 müsse eine politische Einigung bis spätestens Ende Oktober 2020 erfolgen. Insbesondere die folgenden Prioritäten des EP deuten auf äußerst schwierige Verhandlungen hin:

- Das Abstimmungsverfahren zur Aktivierung des Rechtsstaatsmechanismus müsse im Sinne der Positionen von KOM und EP geändert werden, damit die Wirksamkeit des Mechanismus gewährleistet sei.
- Eine Zustimmung des EP zum MFR setze eine Vereinbarung über neue eigene EU-Einnahmen (u. a. Digitalsteuer, CO<sub>2</sub>-Abgabe) voraus, damit die Glaubwürdigkeit des Rückzahlungsplans im Rahmen von NGEU gewährleistet werden könne.
- Ein MFR, bei denen die Mittel für Zukunftsprogramme unterhalb des KOM-Vorschlags liegen, sei weder praktikabel noch akzeptabel.
- Das EP müsse als Haushaltsbehörde vollständig in den Wiederaufbauplan eingebunden werden, insbesondere in Form einer parlamentarischen Ex-ante-Kontrolle und der Beteiligung des EP an delegierten Rechtsakten sowie der Ex-post-Kontrolle betreffend die Mittelverwendung.

## 2. Deutscher Bundestag

Der **Deutsche Bundestag** kann im Rahmen der weiteren Verhandlungen zum MFR 2021 bis 2027 und zur Mittelverwendung im Rahmen des Wiederaufbauprogramms seine **allgemeinen Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten gemäß Art. 23 Abs. 2 und 3 GG** nutzen (fdf. EU-Ausschuss). Sofern das Wiederaufbauinstrument Forderungen aus dem EP entsprechend auf die Flexibilitätsklausel gestützt wird, wäre für die deutsche Zustimmung im Rat die vorherige Verabschiedung eines Zustimmungsgesetzes von Bundestag und Bundesrat (Art. 23 Abs. 1 GG i. V. m. § 8 IntVG) erforderlich. In den Schlussfolgerungen des ER finden sich hierzu keine Hinweise. Hier bleiben zunächst die Verhandlungen und der Austausch der Argumente im Triolog zwischen Kommission, Rat und EP abzuwarten.

Die Änderung des Eigenmittelbeschlusses wird ein **Vertragsgesetz von Bundestag und Bundesrat** (Art. 23 Abs. 1 S. 2 GG i. V. m. § 3 Abs. 1 des IntVG und Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG) erfordern. Mit Blick auf die Finanzierung von NGEU durch Anleiheemissionen wird im parlamentarischen Raum bereits die Frage aufgeworfen, ob von der bisherigen Praxis, über den Eigenmittelbeschluss mit einfacher Mehrheit zu entscheiden, abgewichen werden müsste und eine Verabschiedung mit 2/3-Mehrheit erforderlich ist. Nach **Ansicht des BMF** handelt es sich um eine begrenzte und temporäre Emissionstätigkeit, die die Grenze zur Kompetenzübertragung nicht überschreite und daher keine 2/3-Mehrheit erfordere. Zu Einzelheiten der rechtlichen Würdigung zum Eigenmittelbeschluss und zum Wiederaufbauinstrument wird auf die Kurzinformation „[Anleiheemissionen durch die EU – Aktueller Stand und rechtliche Würdigung](#)“ des Referats PE 2 vom 1. Juli 2020 verwiesen.

gez.  
im Auftrag  
Zick, Dr. Rathke